ENTRETIENS TERRITORIAUX DE STRASBOURG 2011

DP6

DANS LA PEAU DES AGENTS TERRITORIAUX

Organisateur
MUTUELLE NATIONALE TERRITORIALE (MNT) ET ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE FRANCE (AATF)

Coordinateur
Pascale BOURRAT-HOUSNI, directrice de la formation et de l'enseignement supérieur, Conseil régional d'Ile-de-France, vice-présidente de l'AATF

Intervenants
Jean-René MOREAU, Directeur général des services, SAN Ouest Provence, Administrateur national de la MNT.

Philippe GUIBERT, co-auteur de l'étude « Dans la peau des agents territoriaux ».

Animateur
Henri WEILL, journaliste

Cet atelier est l'occasion de mieux comprendre le rapport au travail, les valeurs et les attentes des agents, notamment des managers territoriaux. La présentation d'une vaste étude sociologique servira de support aux débats, afin de mieux cerner le sens que recouvre aujourd'hui la notion de service public territorial.

Le service public territorial sous l'œil du sociologue

Philippe GUIBERT
Sociologue, PHG, Conseil et formation

L'étude menée sur la base d'entretiens individuels approfondis montre que les agents territoriaux éprouvent le sentiment d'être livrés à eux-mêmes, ce qui constitue une situation pour le moins paradoxale. Cela signifie, entre autres, qu'ils doivent eux-mêmes apporter du sens à leur mission, en marge du discours officiel sur les politiques locales. Cette situation est d'autant plus mal vécue que la décentralisation est moins bien perçue que par le passé et le statut de la fonction publique territoriale perçu comme menacé. Les agents en viennent à mettre en cause le système de management. Entendons-nous bien : la remise en cause porte avant tout sur le système et non pas sur les personnes.

Les agents décrivent ainsi un système envahi de lourdeurs de fonctionnement qui ne permet pas aux managers intermédiaires de reconnaître l'implication des agents. Il en résulte

un sentiment de non-reconnaissance et d'injustice, associé à un régime indemnitaire et un montant de prime souvent variables et hétérogènes, le tout se caractérisant par un manque de transparence.

Henri WEILL
Ce sentiment d'injustice concerne-t-il uniquement les agents de catégories C ?

Philippe GUIBERT
Non. On observe également ce type de problème chez des agents de catégorie A. De façon générale, les agents se félicitent de la sécurité de l'emploi que leur offre leur statut de fonctionnaire, tout en redoutant que ce statut se fragilise et que la sécurité de l'emploi soit progressivement remise en question. Ce sentiment d'insécurité est d'autant plus important chez les agents de catégorie C qu'ils ont du mal à progresser au cours de leur carrière. Beaucoup d'entre eux ressentent une forme de blocage à l'idée de passer les concours qui leur permettraient de changer de catégorie. À cela s'ajoute le fait que les agents perçoivent souvent la décentralisation comme l'élément déclencheur d'une dynamique négative pour la fonction publique territoriale.

Henri WEILL
Comment les agents ressentent-ils la relation à l'élu ?

Philippe GUIBERT
Cette relation est très complexe. Les agents redoutent en particulier que les élus ne respectent plus leur identité professionnelle. Mais encore une fois, les agents remettent avant tout en question un système et non pas les individus. Ils ont le sentiment que le système est à bout de souffle, qu'il ne permet pas de reconnaître leur implication professionnelle. À cela s'ajoutent une perte de pouvoir d'achat et une montée en puissance de la précarité. De plus, les agents déclarent manquer d'objectifs suffisamment clairs et précis pour être mobilisateurs. Par ailleurs, la notion de territoire ne semble pas avoir beaucoup de valeur pour les agents territoriaux, qui se vivent avant tout au service du public et non pas au service d'un territoire.

Le rôle du management

Pascale BOURRAT-HOUSNI
Directrice de la formation et de l'enseignement supérieur, Conseil régional d'Ile-de-France
Les agents territoriaux ont effectivement tendance à remettre en cause le management. Par exemple, dans ma région, de nombreuses actions se caractérisent **par une** très forte technicité qui n'est pas toujours bien comprise par les agents, ni facile à expliquer pour les managers. Or cela a un impact direct sur la motivation et la fierté des personnes.

Jean-René MOREAU
Directeur général des services, SAN Ouest Provence
Une étude comme celle qui vient d'être présentée offre l'occasion d'avancer. Nous sommes face à un vrai problème sociétal. Or ceux qui vivent la crise actuelle avec le plus d'acuité sont bien les agents de catégorie C, qui sont aujourd'hui en perte de repères. Aujourd'hui, l'important n'est-il pas de ménager les agents ? Le management implique aussi de prêter attention à l'autre. Bien sûr, il est difficile pour les responsables des grandes collectivités de connaître tous les agents de leur collectivité. Cependant, les agents, eux, les connaissent. Donner du sens à leur travail implique donc de procéder à de véritables délégations de pouvoir, pour mieux le diffuser au sein des organisations. À cet égard, il importe de réguler et de communiquer. Au final, une question se pose : faut-il aujourd'hui manager le changement ou changer le management ?

La perception des agents de catégorie C

Philippe GUIBERT
L'insécurité économique des milieux populaires de notre pays est très importante dans la fonction publique territoriale. Ce constat ne concerne pas les agents de grandes métropoles qui n'ont pas de réels problèmes en termes de pouvoir d'achat. Les autres sont confrontés en revanche à une augmentation des dépenses incompressibles et à des fins de mois systématiquement difficiles, ce qui suscite fatalement une réaction de colère de leur part.

De la salle
Les agents de catégorie C se sentent souvent éloignés de la notion de service public. Il semble que seules les catégories A soient très attachées à cette dimension. Parfois, les catégories C évitent même de dire autour d'eux qu'elles travaillent dans la fonction publique.

Philippe GUIBERT
Dans les intercommunalités en effet, les agents estiment que leur métier de proximité est en perte de sens car l'intercommunalité les éloigne, à leurs yeux, des habitants.

De la salle
Toute l'action des cadres territoriaux tend à essayer de partager un sens commun. Il faut donner du sens au travail. Les collectivités sont complexes et comportent parfois plus de 200 métiers. Or l'identité d'une personne se construit en fonction de son métier. Malheureusement, il arrive que certains agents estiment que leur métier souffre d'un défaut de reconnaissance au sein du projet politique global de la collectivité. Cela conduit effectivement à une perte de repère dont pâtit la fonction publique territoriale.

De la salle
Le management, dans l'administration territoriale, est apparu comme une exigence de modernité et non comme une amélioration nécessaire. Par exemple, l'introduction de l'entretien d'évaluation s'est accompagnée d'un mode d'emploi très strict quant à la façon de les mener. Or l'entretien peut être perçu comme une évaluation de la personne plutôt que des actions.

Voilà pourquoi les critères d'évaluation et les objectifs doivent porter sur les tâches et non sur les personnes. De plus, la co-construction des objectifs permet d'inverser totalement la perception qu'ont les agents de cet entretien d'évaluation.

Philippe GUIBERT

Il est en effet tout à fait vertueux de prendre le temps d'établir des critères d'évaluation en concertation avec les agents.

Jean-René MOREAU

De la même façon, les critères d'attribution de la Prime de Fonction et de Résultats (PFR) doivent être définis et établis de façon transparente. L'encadrement devra être très vigilant par rapport à l'image donnée aux agents avec l'utilisation de cette prime, sinon le fossé évoqué continuera de se creuser.

De la salle

Les salaires réels de nombreux agents vont baisser dans les prochains mois. Par ailleurs, beaucoup d'entre eux, qui travaillent aujourd'hui à temps partiel, demandent à retravailler à plein temps pour éviter de toucher des retraites modestes. La montée de la précarité au sein de la fonction publique territoriale est d'autant plus inquiétante que lorsque le RSA (Revenu de solidarité active) a été créé, on s'est aperçu que beaucoup d'agents pouvaient y prétendre. Enfin, il faudrait réfléchir à la possibilité d'inciter les agents de catégorie C à passer des concours.

Pascale BOURRAT-HOUSNI

Passer des concours n'est pas évident pour tout le monde. Pour nombre d'agents, l'école est synonyme d'échec scolaire, si bien qu'ils sont nombreux à redouter de se présenter à un concours. Qui plus est, il est extrêmement difficile de se remettre aux études lorsqu'on a quitté les bancs de l'école depuis de très nombreuses années.

Philippe GUIBERT

L'externalisation des postes renforce en outre l'inquiétude qui se diffuse aujourd'hui dans la fonction publique territoriale.

De la salle

L'étude présentée par Monsieur GUIBERT confirme ce qu'on observe depuis longtemps sur le terrain. Par ailleurs, force est de constater que le principe égalitaire n'est plus en œuvre dans la fonction publique territoriale, ce qui remet finalement en cause le statut même de la fonction publique. Par exemple, un agent de catégorie C qui travaille en Ile-de-France et un autre qui travaille dans un petit village en région peuvent avoir un niveau de salaire et de primes très différent.

Philippe GUIBERT

Ce point est souvent dénoncé par les agents. Encore faut-il souligner que l'égalité n'est pas l'égalitarisme. Parfois, des différences entre les montants de prime peuvent être justifiées. En effet, tous les agents n'adoptent pas les mêmes comportements au travail ce qui justifierait à leurs yeux de différencier la rémunération.

De la salle

Il est tout de même très difficile d'expliquer aux agents que le statut et les avantages sont les mêmes pour tous lorsqu'ils constatent de fortes disparités sur les fiches de paie. Chaque jour, nous constatons le mal-être des catégories C en raison d'un manque de considération et de connaissance de leur travail. À ce sujet, le rôle du cadre et des élus me paraît essentiel pour mieux faire connaître ces métiers.

Le rôle des syndicats

De la salle

L'arrivée de CDI et la multiplication des contractuels dans la fonction publique montrent que le statut a tendance à être mis à mal. À cela s'ajoute le problème du dialogue social, qui est loin d'être optimal dans les collectivités.

Jean-René MOREAU

La qualité du dialogue social est très variable d'une collectivité à l'autre. Aucune généralisation ne peut être faite sur ce point, même s'il est vrai que la mauvaise qualité du dialogue social revient souvent dans les résultats de l'enquête sociologique présentée ce matin. Ce constat pose donc la question de la place de l'action syndicale dans les collectivités. L'insuffisance de dialogue social conduit à des réactions telles que dévoilées par l'enquête.

Philippe GUIBERT

Dans les grandes collectivités, le discours que tiennent les agents à l'égard des syndicats est très ambivalent. Ils les perçoivent comme une sorte d'avocat personnel en cas de conflit avec la hiérarchie, tout en dénonçant le conservatisme qui caractérise selon eux l'action syndicale.

De la salle

Concernant l'égalité de traitement et de rémunération, il ne faut pas oublier que la fonction publique territoriale s'est construite selon le principe de la libre administration, ce qui la distingue de la fonction publique d'État. Concernant le sens à donner au travail, nous avons tous déjà réalisé des démarches mais qui semblent ne pas aboutir. Des managers ont le sentiment d'expliquer. Des outils sont construits. Or, les agents continuent à nous faire part de leur incompréhension ou du manque de sens à leurs yeux. Il conviendrait d'observer ce phénomène sur le plan sociétal, et votre étude pourrait nous y aider, car nos managers ne peuvent pas tout prendre en charge.

Philippe GUIBERT

Les problèmes des agents territoriaux se posent aussi à l'ensemble des salariés. Il est vrai que les agents de la fonction publique territoriale sont souvent très autonomes, mais contrairement

à ce que l'on peut observer dans le secteur privé, cette autonomie n'est pas perçue de manière valorisante, plutôt synonyme d'abandon.

De la salle

Un élément fort de réponse à apporter aux inquiétudes et au malaise que ressentent de nombreux agents ne consisterait-il pas à mieux prendre en compte la diversité les parcours des agents d'encadrement ?

Pascale BOURRAT-HOUSNI

Aujourd'hui, la notion d'excellence prime sur celle de la diversité des parcours. Or il n'est pas possible d'être excellent à tous les instants de sa vie professionnelle.

De la salle

Cet atelier a démontré la nécessité de réformer l'ensemble de nos organisations internes et de revaloriser les catégories C. Cela suppose de mieux appréhender les métiers des uns et des autres et ce, de façon permanente. Il ne faut pas non plus perdre de vue que la fonction publique territoriale est aujourd'hui la seule administration où la catégorie C est très prédominante. Il faut donc parvenir à résoudre ce défi de réforme qui nous est posé.

Jean-René MOREAU

Faut-il être excellent ou exemplaire, ou les deux à la fois ? Je préfère être exemplaire dans mes actions en fonction de mes compétences car nous ne pouvons pas être excellents constamment.

De la salle

Le débat de la matinée et la participation de la salle montrent que chacun se sent concerné par le ressenti des agents de catégorie C.

Philippe GUIBERT

Ce débat a effectivement montré qu'un certain consensus existe autour des causes profondes du malaise de la fonction publique territoriale.

Les propos énoncés dans ce document n'engagent que la responsabilité de la personne citée.

Compte-rendu des Entretiens territoriaux de Strasbourg
7 et 8 décembre 2011

© CNFPT INET 2011

Réalisation :

[ubiQus]